

العقوبات الوظيفية المقننة التي تفرض على الموظف العام

احمد طالب حسين الجعيفري
جامعة واسط/كلية القانون

المقدمة

ان من اهم الادوات او الوسائل التي تتوسل بها الدولة والادارة على وجه الخصوص في اداء واجباتها والمهام الملقاة على عاتقها سيما في اطار ضرورة استمرار عمل مراقفها وانتظام در خدماتها للجمهور هو وضع نظام انضباطي للعاملين لديها يكفل حسن اداء واجباتهم المكلفين بها وعدم خروجهم عن حدود تلك الواجبات ومن ثم يتحرك هذا النظام الانضباطي لمساءلة موظفي الدولة ومحاسبتهم كلما حصل خرق أو مخالفة للواجبات الوظيفية الملزمين بعدم المساس بها ولولا هذا النظام لشاعت الفوضى واللامبالاة بين صفوف موظفي الدولة وتعثّر عمل كل مؤسساتها مادام ليس هناك من قواعد قانونية تزرهم وتردعهم عن غيهم وتعيدهم الى جادة الحق والصواب اذ من أمن العقاب اساء الادب كما يقولون. واذا كانت هذه هي الغاية المنشودة من ايجاد النظام الانضباطي أو التأديبي في الوظيفة العامة , فإن ذلك يعكس لنا مدى أهمية هذا النظام بالنسبة للادارة بحسبان ما يحققه لها من حسن سير مراقفها العامة بأنصياح موظفيها لمقتضياته هذا من جهة ومن جهة اخرى يعكس لنا مدى خطورته على الموظفين العموميين لما يحمله من قواعد تأثيم ومعاقبة عن تصرفاتهم المخلة بأصول وقواعد الوظيفة العامة . وبسبب هذه الخطورة وتأثيرها على مستقبل الموظف العام عند استخدام الادارة لسلطاتها في مجال تأديبه فلقد اتبعت اغلب الدول في انظمتها القانونية للانضباط أو (التأديب) مجموعة من المبادئ والقواعد الاساسية التي تحكم مسألة معاقبة الموظف وردعه انضباطياً ومن بين اهم تلك المبادئ والقواعد هو مبدأ شرعية العقوبات الانضباطية الذي يوجب على

الادارة عدم فرض اية عقوبة على الموظف الا اذا كانت تلك العقوبة مقررة بنص قانوني صريح وكذلك وجوب اتباع كافة الإجراءات والضمانات القانونية عند إيقاعها بحقه .

إشكالية البحث : وتبدو في وجوب قيام الادارة بأحترام (شرعية العقوبة) عند تأديب موظفيها بما لا يجعل من النظام الانضباطي سيفاً مسلطاً على رقاب الموظفين دون مبرر أو مسوغ قانوني اذ قد تتحرف الادارة في استخدام سلطاتها في هذا المجال بأيقاع عقوبات على موظفيها دون ان يكون لها سند في القانون وذلك من خلال اتخاذها اجراءات ادارية معينة تؤثر في المركز القانوني للموظف المعني وهي تستبطن في الحقيقة معاقبته بأخذ تلك الاجراءات دون التصريح بذلك وهي ما تعرف بالعقوبات الوظيفية المقنعة .

اهمية البحث : ولا يخفى على احد مدى تأثير هذا النمط من العقوبات على مسيرة الموظف ومستقبله الوظيفي وكذلك مدى خطورة هذا النوع من الانحراف في استخدام السلطة العامة من قبل الادارة والذي يجب ان يخضع لرقابة القضاء الاداري لأجل كفه وانصاف الموظف منه حتى يكون كل من السلطة الإدارية وكذلك الموظفين على علم ودراية بالحدود القانونية التي تأطر هذا النمط من العقوبات التي قد يواجهونها في حياتهم الوظيفية .

منهج البحث : وعلى وفق ذلك سوف نتناول في بحثنا هذا موضوع العقوبات الوظيفية المقنعة التي تفرض على الموظف العام مسترشدين في ذلك بالاحكام التي وضعها القضاء الاداري في كل من مصر والعراق وكذلك احكام التشريعات التي تخص هذا الموضوع عسى ان نوفق في بيان حقيقة أو درء انحراف مقصود أو مقصر فيه في اطار هذا الموضوع المهم .

خطة البحث : وسوف نعد الى دراسة الموضوع من خلال تقسيمه الى مبحثين نتناول في المبحث الاول مفهوم العقوبات المقنعة وذلك ببيان تعريفها وصورها ثم

تميزها عن غيرها ويكون ذلك في ثلاث مطالب أما المبحث الثاني فسنتناول فيه الرقابة القضائية على العقوبات المقنعة ويكون ذلك في مطلبين يتناول الاول تحديد الجهة القضائية المختصة بنظر العقوبات المقنعة في كل من مصر والعراق ويتناول المطلب الثاني مضمون الرقابة القضائية على العقوبات المقنعة وينتهي البحث بخاتمة لما تم استخلاصه من نتائج ومقترحات في هذا الشأن .. ومنه تعالى نستمد العون والتوفيق.

المبحث الأول

مفهوم العقوبات الوظيفية المقنعة

لاجل الامام بمفهوم هذه العقوبات التي قد تقوم الادارة بفرضها على الموظف العام وفهم طبيعتها ومضمونها لابد من تحديد تعريف هذه العقوبات ثم تناول صورها وتمييزها عن غيرها وهذا ما سوف نوضحه في ثلاث مطالب . المطلب الأول : تعريف العقوبات الوظيفية المقنعة يقصد بالعقوبات المقنعة هي ذلك الاجراء المؤلم الذي تتخذه الادارة ضد الموظف المذنب ودون توجيه اتهام معين إليه او استيفاء إجراءات التأديب وذلك خروجاً على مبدأ مشروعية العقوبة والذي يقتضي اختيار عقوبة بذاتها من بين العقوبات التي حددها المشرع وايضاً خروجاً على اجراءات التأديب المعقدة والتي تستغرق وقتاً طويلاً^(١) . فالعقوبة المقنعة تفيد ستر اجراء له صفة العقوبات المنصوص عليها في قائمة الجزاءات التأديبية تتخذه الادارة ضد الموظف دون اتباع الاجراءات الصحيحة والمقررة قانوناً بغية عدم اسباغ وصف الجزاء التأديبي عليه حتى تنفادى الالتزام باتباع الضمانات التأديبية والتي قد يفوت معها هدف الادارة في إلحاق عقاب سريع منجز بالموظف يؤدي اثره في ردة وزجر غيره من الموظفين . وهذا يعني ان الجزاء التأديبي المقنع يتميز بأقتران عنصر شخصي فيه بالعنصر الموضوعي الذي يتضمنه ، فالعنصر الشخصي يتأسس على

نية من اصدر التصرف المطعون ضده بتوقيع جزاء مقنع في الاضرار بالموظف في وظيفته ، اما العنصر الموضوعي فإنه يتعلق بأثار الاجراء المطعون فيه بان تكون له نفس اثار الجزاء التأديبي بحرمان الموظف من بعض حقوقه او مزاياه الوظيفية^(٢) . وقد عرف القضاء الإداري في مصر ممثلاً بالمحكمة الادارية العليا العقوبة المقنعة في حيثيات حكم لها ذكرت فيه بأنه ((لا يلزم لكي يعتبر القرار بمثابة الجزاء التأديبي المقنع ان يكون متضمناً عقوبة من العقوبات التأديبية المعينة والا لكان جزاءً تأديبياً صريحاً وانما يكفي ان تتبين المحكمة من ظروف الاحوال وملابساتها ان نية الادارة اتجهت الى عقاب موظف ولكن بغير اتباع الاجراءات والايضاح المقررة لذلك فأنحرفت بسلطتها في القرار لتحقيق هذا الغرض المستتر فيكون القرار بمثابة الجزاء التأديبي المقنع ويكون عندئذ مشوباً بعيب اساءة استعمال السلطة ومخالفاً للقانون ، اما اذا تبين انها لم تتحرف بسلطتها لتحقيق مثل هذا الغرض الخفي وانما استعملتها في تحقيق المصلحة العامة التي اعد لها القرار كان سليماً ومطابقاً للقانون))^(٣) .

وبذلك يتضح لنا ان العقوبة المقنعة تقوم على عنصرين أساسيين هما :

١ . اتخاذ اجراء يضر بالموظف ويكون ذلك خارج اطار الجزاءات المنصوص عليها قانوناً ، فالجزاء المقنع هو ذلك الجزاء غير المنصوص عليه في القانون والذي اتخذته الادارة بحق الموظف في صورة اجراء اداري يضر به ولكن في غير محله او في غير الغرض المعد لاتخاذها ، كأن يكون هذا الاجراء عبارة عن نذب او نقل الموظف من وظيفة الى اخرى او من مكان الى اخر دون ابتغاء المصلحة العامة ولغير الاسباب التي شرع من اجلها النذب او النقل اوغيره ويكون ذلك مما يمس بمزايا الموظف او يضره^(٤) . ان يستبطن الاجراء الذي اتخذته الإدارة نية معاقبة الموظف ، حيث يكون الهدف منه مجازاة الموظف المخطئ دون التصريح بذلك فمناسبة اتخاذ الاجراء الاداري الذي يضر به هو ارتكابه خطأ يوجب معاقبته فهذا

الخطأ هو العمل الشرطي الذي يجب ان يخضع بمقتضاه الموظف الى نظام التأديب وان تفرض عليه احدى الجزاءات المنصوص عليها قانوناً بعد استيفاء الإجراءات اللازمة لذلك الا ان الادارة هنا تهدر كل ذلك وتبادر الى اتخاذ اجراء النقل او النذب او الغاء الوظيفة او غيره من الاجراءات كعقوبة للموظف^(٥). وعلى وفق ذلك اذا كان اتخاذ الاجراء المضر بالموظف لاسباب اخرى لا تتعلق بخطأ صدر عنه وانما لاسباب شخصية كالأحقاد والضغائن والانتقام او لمجرد الايذاء فإن القرار لا يخفي جزاءاً مقنعاً ما دام السبب المبرر لاصداره غير متصل بمعاقبة الموظف عن اخلاله بواجباته الوظيفية^(٦).

المطلب الثاني

الصور التي تظهر بها العقوبات المقنعة

توضح لنا فيما سبق ان الادارة قد تلجأ احياناً الى اتخاذ العقوبات المقنعة بحق الموظف لاجل ايقاع عقاب سريع بحقه دون اللجوء الى اتباع الاجراءات التأديبية التي قد تستغرق وقتاً ، ويمكن من خلال تتبع التطبيقات المتعددة للعقوبات الوظيفية المقنعة ان نصنف اساليب فرض هذه الجزاءات الى ثلاثة اشكال وهي^(٧):

١. قيام الادارة بتوقيع جزاء غير منصوص عليه في القانون بحق الموظف .
٢. قيام الادارة بتوقيع جزاء منصوص عليه في القانون ولكن لتحقيق اهداف واغراض لم يشرع الجزاء لاجل تحقيقها .وبالنسبة لهذا الاسلوب قد يسأل سائل بأنه اذا كان الجزاء الذي اتخذته الادارة منصوص عليه في القانون فهذا لا نكون امام عقوبة مقنعة وانما امام عقوبة مشروعة ومنصوص عليها قانوناً . وللمرد على هذا التساؤل فأننا نجيب بأن هذا النوع من أساليب فرض العقوبات المقنعة يشمل بعض الإجراءات التي نص عليها القانون كعقوبة صريحة وكذلك اعتبرها اجراءً ادارياً في نفس الوقت كالنقل التلقائي الذي اعتبر في كل من فرنسا والمانيا من ضمن العقوبات

التأديبية وكذلك هو اجراء داخلي قد تقتضيه مصلحة المرفق العام في بعض الأحيان^(٨). مما يستلزم عدم الخلط بينهما فهنا قد تستخدم الادارة النقل وهو عقوبة صريحة ولكن لتحقيق اهداف لم يشرع من اجلها ودون إتباع الإجراءات التأديبية ، ونجد ان النقل في كل من مصر والعراق هو اجراء داخلي وليس عقوبة تأديبية صريحة فأذا اتخذته الادارة على سبيل العقاب تجاه الموظف المخطئ اعتبر عقوبة مقنعة ليدخل ضمن الفئة الاولى من اساليب فرض العقوبات المقنعة .

٣. امتناع الادارة عن اتخاذ احد الاجراءات القانونية الملزمة باتخاذها او الامتناع عن تنفيذه استناداً الى سلطتها الرئاسية بشكل تعسفي^(٩) .

ويمكن ان نستعرض بعض الصور التي تظهر بها العقوبات المقنعة في الحياة العملية كإجراءات إدارية ولكن تحمل في ثناياها اهداف معاقبة الموظف وكما يأتي:

١. النقل و النذب

ان من الثابت ان للإدارة سلطة مطلقة في اجراء النقل او النذب من وظيفة الى أخرى تعادلها سواء في نفس الوزارة او الدائرة او في غيرها ما دام ذلك يحقق المصلحة العامة ولا يشوبه سوء استعمال السلطة ولا ينطوي على تنزيل في الوظيفة او الدرجة التي يشغلها الموظف وسواء أكان النقل نوعي او مكاني فلا يملك الموظف حق التضرر منه .

الا ان اجراء النقل او النذب يعتبر سائراً لعقوبة مقنعة إذا استهدفت به الإدارة التكيل بالموظف وانحرفت عن الأهداف او الغايات التي شرع النقل او النذب لأجلها فتستخدمه الادارة للانتقام من الموظف المذنب والاضرار به فيعد ذلك انحرافاً واسباءة في استعمال السلطة كما ان نقل الموظف بسبب امور نسبت اليه ولم يتم التحقيق فيها يعد جزاءً مقنعاً مخالفاً للقانون وكذلك نقله عقب حصول شائعات بشأنه لم يثبت صحتها يعد كذلك جزاءً مقنعاً^(١٠) . كذلك اذا استهدفت الادارة من قرار النذب تاديب الموظف بجزاء لم يقره القانون ودون اتباع الاوضاع المقررة فإنها تكون قد

انحرفت بسلطتها في اصدار قرار النذب وسترت به جزاءً تأديبياً حتى وان صيغ القرار في ظاهره بعبارة (النذب) (١١) .

٢. الوقف الاحتياطي

يعرف الوقف الاحتياطي او كما يسميه المشرع العراقي سحب اليد بأنه اجراء احتياطي مؤقت تلجأ اليه الادارة بقصد ابعاد الموظف عن المرفق عندما يتعرض لاتخاذ اجراءات تأديبية او جنائية فيمتنع عليه ممارسة اعمال وظيفته طيلة فترة الوقف (١٢) .

فهو اجراء الغاية منه التحرز من تأثير الموظف على سير التحقيق فيما اذا استمر باداء عمله او قد يكون ليس لحماية سير التحقيق وانما لحماية المصلحة العامة الي تقتضي ابعاد الموظف مؤقتاً عن الوظيفة لحين زوال ظروف معينة . واذا كان الوقف عن العمل وجوبياً في بعض الأحيان فإنه يكون جوازياً في احيان اخرى أي متروك لسلطة الادارة التقديرية فقد تسيء الادارة استخدام هذه السلطة وتوقف الموظف وفقاً احتياطياً دون ان تكون هناك مسوغات تستوجبه او قد يكون الوقف مسوغ في بدايته ثم ينعدم المسوغ بعد ذلك ويبقى الموظف مع ذلك موقوفاً دون مبرر بقصد الاضرار به اذ يستقطع من الموظف طوال فترة الوقف او سحب اليد (١٤) جزء من راتبه الذي يعيله واسرته فقد تطول هذه المدة ويكون هذا الإجراء في حقيقته إجراءً تأديبياً مقنعاً .

المطلب الثالث

تمييز العقوبات الوظيفية المقنعة عما يشتهب بها

بعد ان توضح لنا معنى العقوبات المقنعة وخصائصها وكذلك الصور التي تظهر فيها فأنا هنا سوف نميزها عن كل من العقوبات التأديبية الصريحة وكذلك عن الاجراء الاداري الداخلي .ففيما يتعلق بالعقوبات التأديبية او الانضباطية الصريحة او الشرعية او الصحيحة تحت أي وصف منها يقصد بها تلك العقوبات المنصوص عليها قانوناً والتي خول القانون للسلطة الإدارية صلاحية فرضها على الموظف الذي يخالف أصول وواجبات الوظيفة العامة فهذا الجزاء التأديبي هو الذي يضمن احترام القواعد القانونية ويحقق انتظام سير المرافق العامة بشكل فعال على اعتبار ان ذلك هو اجراء تنظيمي خاص بالوحدات الإدارية ناتج عن رابطة التوظيف القائمة بين الموظف والجهة الإدارية التي ينتمي اليها ^(١٥) .

وبذلك فإن ما تتميز به هذه العقوبات ونقصد التأديبية الصريحة او الشرعية انها جزاءات حددها المشرع على سبيل الحصر توقع بحق الموظف المذنب وتحمل في ثناياها النيل من امتيازات الموظف او مزاياه الوظيفية بشكل عام وعلى وفق ذلك فإن موارد الاختلاف بينها وبين العقوبات المقنعة يمكن ردها الى ما يأتي:

١ . ان العقوبات المقنعة لم ينص القانون عليها على سبيل الحصر وتخالف مبدأ

شرعية العقوبات فهي كثيرة ومتنوعة وتتعدد مع تعدد اساليب فرضها.

٢ . ان القانون لم ينص عليها كجزاءات تفرض عن المخالفات التأديبية بل هي

في الحقيقة إجراءات ادارية تدخل في صلاحية الإدارة في تحقيق المصلحة

العامة ولكن الإدارة تسيء استخدامها .

٣ . ان العقوبات المقنعة تفتقر الى الضمانات التأديبية التي كفل القانون ضرورة

استيفائها عند فرض العقوبات التأديبية الصريحة وقد يكون ذلك احد اسباب لجوء

الإدارة إليها . اما عن التمييز ما بين العقوبة المقنعة والجزاء الاداري الداخلي فإنه

من الأهمية كون العقوبة المقنعة توقع متلبسة به او من خلاله بشكل متعمد من

الادارة او غير متعمد ولذا يجب وضع الحدود الفاصلة بينهما .والملاحظ هنا ان

التشريعات سواء في مصر او الدول الاجنبية لم تتطرق الى تعريف التدبير او الإجراء الداخلي وانما اکتفت بتحديد بعض صورته وهي بصدد معالجة بعض الأوضاع الخاصة بالموظفين كالنقل او الاعارة او الندب ولذلك تولى الفقه مهمة وضع تعريف له حيث عرفه الفقه الاداري بأنه (كل اجراء تنظيمي صادر عن السلطة الادارية الرئاسية بموجب سلطتها التقديرية بهدف العمل على تحقيق مصلحة المرفق العام وحسن سيره بانتظام واطراد وليس بهدف المعاقبة على المسلك الخاطيء الصادر من الموظف) ^(١٦) . فأذا تم اتخاذ الإجراء محل البحث في ضوء شرطين هما : صدوره بناء على السلطة التنظيمية للادارة وعدم انطوائه على هدف العقاب كان تدبيراً داخلياً . ومن خلال هذا التعريف للإجراء او التدبير الداخلي يمكن ان تفارق بينه وبين العقوبة المقنعة على وفق الآتي :

١. ان العقوبة المقنعة تتخذ صورته من صور الإجراءات او التدابير الداخلية ولكن الادارة تسيء استخدام الاجراء في غير الهدف الذي حدده المشرع لانها تستخدمه لمعاقبة الموظف وليس لتحقيق المصلحة العامة .
٢. ان العقوبة المقنعة توقع بحق الموظف بمناسبة ارتكابه مسلكاً يمثل مخالفة لواجبات وظيفته فيكون جزاءاً لهذا المسلك حيث يستهدف الرئيس الاداري من الاجراء المتخذ معاقبة ومجازاة الموظف نتيجة ارتكابه مخالفة وظيفية في حين ان التدبير الداخلي لا يتخذ بسبب ارتكاب الموظف لخطأ وظيفي وبهدف العقاب وإنما قد تقتضي المصلحة العامة اتخاذه ولو لم يصدر من الموظف أي تصرف خاطيء .

المبحث الثاني

رقابة القضاء على العقوبات الوظيفية المقنعة

ان القرارات الادارية المتضمنة عقوبات وظيفية مقنعة تخضع مثلها مثل غيرها من القرارات الإدارية الى رقابة القضاء والذي يتولى مهمة إلغائها وازالة اثارها او التعويض عنها حسب الاحوال والاطوار وسوف نتناول في هذا المبحث بيان حدود هذه الرقابة وذلك من خلال تقسيمه الى مطلبين رئيسيين يتناول الاول تحديد الجهة القضائية المختصة بنظر العقوبات المقنعة في كل من مصر والعراق اما الثاني فسوف نتناول فيه مضمون رقابة القضاء على العقوبات الوظيفية المقنعة.

المطلب الأول

الجهة القضائية المختصة بنظر العقوبات الوظيفية المقنعة في مصر والعراق يحدد النظام القضائي في كل دولة الاختصاص الولائي او النوعي لكل محكمة وخصوصاً في الدول التي تتبع النظام القضائي المزدوج بوجود جهتين قضائيتين هما جهة القضاء العادي التي تنظر في منازعات الافراد العاديين وجهة القضاء الاداري التي تنظر في النزاعات الادارية وهو ما متحقق في كل من مصر والعراق وعليه سوف ندرس هذا الاختصاص في كل منهما في الفرعين الآتيين :

الفرع الأول

الجهة القضائية المختصة بنظر العقوبات المقنعة

في مصر

ان من المستقر في مصر ان الاختصاص بنظر الدعاوى التأديبية ينعقد للمحاكم التأديبية وهذا ما نص عليه المادة (١٥) من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ وضمن الحدود التي وضعها المشرع^(١٧) ، ومن المؤكد ان ما قصده المشرع من هذا الاختصاص هو انه متعلق فقط بالجزاءات التأديبية الصريحة التي نص عليها المشرع وجوز للسلطات التأديبية فرضها على الموظفين . أما فيما يتعلق

بالعقوبات الوظيفية المقنعة فقد حدث اختلاف في أوساط الفقه وكذلك القضاء بشأن الجهة القضائية المختصة بنظرها ، فقد ذهب البعض الى ان المحكمة المختصة بهذه العقوبات (المقنعة) هي ذاتها المختصة بنظر العقوبات الصريحة لان العبرة بحقيقة التصرف وجوهرة كجزاء تأديبي مقنع وهي المحاكم التأديبية وليس المحكمة المختصة بظاهر الإجراء او التصرف كقرار نقل او ندب او اعادة او غيرها وهي محاكم القضاء الإداري او المحاكم العادية بالنسبة للعاملين بالقطاع العام ، وقد اسند هذا الرأي بحكم صدر عن المحكمة الإدارية العليا حيث تبنت فيه هذا الاتجاه^(١٨) .

في حين ذهب فريق اخر الى رأي مغاير مفاده عدم اختصاص المحاكم التأديبية في نظر القرارات المتضمنة لعقوبات مقنعة في صورة نقل او غيرها من الإجراءات الإدارية حيث تكون محاكم القضاء الإداري أو المحاكم العادية فيما يتعلق بموظفي القطاع العام هي صاحبة الاختصاص في نظر هذا النوع من القرارات وقد تأيدت وجهة النظر هذه بقضاء جديد ولاحق للمحكمة الإدارية العليا يختلف عن السابق والذي حددت فيه اختصاص المحاكم التأديبية فقط على ما وصفه المشرع او صريح نص القانون بأنه جزء ومن ثم يكون الاختصاص بنظر الطعون المنصبة على قرارات نقل او ندب او غيرها والتي تستر جزءاً مقنعاً لمحاكم القضاء الإداري او المحاكم العادية ذلك ان هذه القرارات ما هي في الحقيقة إلا قرارات إدارية شابها عيب الانحراف في استعمال السلطة وان فكرة الجزاء التأديبي المقنع ما هي إلا تعبير غير موفق عن فكرة عيب الانحراف باستخدام السلطة ومن ثم يؤدي مصطلح الجزاء المقنع الى جعل المحاكم التأديبية صاحبة الولاية العامة في عموم شؤون الموظفين وليس فقط مسائل التأديب^(١٩) . ونحن بدورنا نؤيد الرأي او الاتجاه الثاني اذ ان عدم الاخذ به سوف يؤدي الى تراكم القضايا على المحاكم التأديبية وانحسارها عن الجهة القضائية المختصة بها اصلاً وهي المحاكم العادية ومحاكم القضاء الإداري وذلك لمجرد الادعاء بوجود جزء مقنع وهو مما يرهق كاهل المحاكم التأديبية ويبعدها عن

اختصاصها الاصيل الذي قصره المشرع فقط بالجزاءات التأديبية الصريحة والمحددة قانوناً الا اننا نستثني فقط حالة ما اذا كان الجزاء التأديبي الصريح مصحوب بجزاء مقنع فهنا يمكن للمحاكم التأديبية ان تنظر في الاخير بمناسبة النظر في اصل موضوع الدعوى وهو الجزاء التأديبي الصريح .

الفرع الثاني

الجهة القضائية المختصة بنظر العقوبات الوظيفية المقنعة في العراق

لقد خضعت المنازعات المتعلقة بشؤون الموظفين الانضباطية في العراق الى اختصاص مجلس الانضباط العام منذ إنشائه لاول مرة بقانون انضباط موظفي الدولة رقم ٤١ لسنة ١٩٢٩ ورغم التعديلات القانونية المتعددة التي اجريت على هذا المجلس سواء في تشكيله او في ارتباطه (٢٠) . الا انه بقي هو الجهة التي تنظر في النزاعات المتعلقة بالموظفين في المجال الانضباطي حيث ان اختصاصات هذا المجلس في الوقت الحاضر محددة على سبيل الحصر بعد صدور قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ وذلك في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل وكذلك قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل والنافذ (٢١) . ويمكن التمييز في مجال اختصاصات هذا المجلس بين فئتين (٢٢) :

الفئة الأولى : اختصاصاته في مجال انضباط موظفي الدولة ، حيث منح قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ للمجلس صلاحية النظر في الطعون الموجهة ضد القرارات الإدارية المتضمنة لعقوبات انضباطية صادرة بحق الموظفين ، وقد كانت رقابة المجلس على قرارات العقوبات الانضباطية في البداية محددة ببعض العقوبات ولكن بعد صدور قانون التعديل الأول لقانون انضباط موظفي الدولة رقم ٢٥ لسنة ٢٠٠٨ أصبحت هذه الرقابة شاملة لكل العقوبات الانضباطية الواردة في المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام

النافذ^(٢٣) وتكون القرارات التي يصدرها المجلس في هذا الشأن باتة ونهائية . الفئة الثانية : اختصاصاته في مجال حقوق الموظفين المستمدة من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ النافذ . فقد نصت المادة (٥٩) من القانون المذكور على ان ((مجلس الانضباط العام هو المختص دون غيره بسماع الدعاوى التي يقيمها على الحكومة الموظف او المستخدم الذي يدعي بحقوق نشأت من قانون الخدمة المدنية او بموجب قانون الخدمة المدنية السابق او أي نظام صدر بموجبها ولا تسمع الدعاوى التي تقام بعد ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ الموظف بالأمر المعترض عليه اذا كان داخل القطر وستين يوماً اذا كان خارجاً))^(٢٤) . ومن خلال هذا النص فإن مجلس الانضباط العام يختص بكل ما للموظف من حقوق وأوضاع ناشئة عن هذا القانون كأن تكون متعلقة براتبه او مخصصاته او ترفيعه او قدمه او الاستغناء عنه او نقله او غير ذلك . والملاحظ أن قرارات المجلس في هذا المجال ليست نهائية بل يجوز الطعن بها امام الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ التبليغ بها وعلى وفق استعراضنا السابق لاختصاص مجلس الانضباط العام فإنه يمكن ان نحدد الجهة القضائية المختصة بنظر القرارات المتضمنة لعقوبات مقنعة في العراق وهي مجلس الانضباط العام فليس هناك أي جهة أخرى يمكن ان تتنازع هذا الاختصاص كما حدث في مصر على اعتبار ان هذا المجلس هو الجهة الوحيدة التي تنظر في نزاعات الموظفين ولكن الاشكالية التي يمكن ان تبحث هو هل تدخل هذه القرارات ضمن الفئة الاولى من اختصاصاته ام الثانية والتي تم بيانها . ويمكن ان نجيب على ذلك بالقول ان الاصل في القرارات التي تحمل عقوبات مقنعة انها قرارات ادارية تتضمن اساءة استعمال سلطة اتخاذ تدبير او اجراء اداري كالنقل مثلاً او النذب او غيره فهنا تدخل هذه القرارات في نطاق الفئة الثانية من اختصاصاته شرط ان لا تكون مرتبطة بعقوبات انضباطية صريحة صدرت الى جانبها حيث يمكن ان تخضع هنا للفئة الاولى من اختصاصات المجلس عند رقابته لقرار العقوبة

الصريحة ومن القرارات التي اصدرها المجلس والتي تؤيد اختصاصه في هذا الشأن قراره رقم (١٥/انضباط/تميز/٢٠٠٦) والذي تضمن المبدأ القانوني الذي مؤداه ان من حق رئيس الدائرة نقل الموظف او تنسيبه ضمن مديريات الدائرة ولا يعتبر متعسفاً في ذلك ما دام النقل يستند الى اسباب معقولة ولا يعد الموظف متضرراً من هذا النقل ما دام محتفظ بمركزه القانوني وكذلك القرار رقم (٢٦١/انضباط/تميز/٢٠٠٦) والذي افاد فيه بأن نقل الموظف من وظيفة الى اخرى ادى منها درجة يعد تنزيلاً للدرجة وحيث ان النقل ليس بعقوبة .. لذا يكون قرار الادارة في مثل هذه الاحوال تعسفاً^(٢٥) .

المطلب الثاني

مضمون رقابة القضاء على العقوبات الوظيفية المقنعة

يمارس القضاء الاداري رقابته على القرارات الادارية التي يكون محلها فرض عقوبة مقنعة على الموظف العام حيث يستطيع هذا الاخير الطعن بهذه القرارات امام الجهة القضائية المختصة بعد استيفاء شروط قبول الدعوى كاتباع طريق التظلم من القرار إذا كان ذلك شرطاً مسبقاً لاقامة الدعوى كما هو الحال امام مجلس الانضباط العام في العراق الذي يوجب ضرورة تظلم الموظف من القرار قبل اللجوء إليه وكذلك وجوب تقديم الطعن بالقرار خلال المدة القانونية المحددة وهي (٣٠) يوماً من تاريخ رفض الإدارة للتظلم صراحة او ضمناً^(٢٦) . كما وينبغي ان يكون الموظف صاحب مصلحة من الطعن بالقرار وذلك بأن يكون قد اثر في مركزه القانوني بشكل مباشر^(٢٧) ، فأذا توفرت هذه الشروط يتم قبول الدعوى من قبل القاضي ثم ينتقل الى تفحصها من الناحية الموضوعية لتبدأ مهمته في رقابة مدى صحة دعوى الموظف في صدور عقوبة مقنعة بحقه . والملاحظ في هذا الشأن أن القرارات الإدارية التي تحمل عقوبات مقنعة تكون قرارات سليمة في كافة أركانها (أركان القرار الإداري) وهي الاختصاص والشكل والمحل والسبب باستثناء ركن الغاية حيث يكون لرجل

الإدارة صلاحية اتخاذ الإجراء الإداري الذي اضر بالموظف ولكن ينحرف في استخدام هذه الصلاحية لتحقيق أهداف لم يقصدها المشرع أو القانون فيكون قراره هذا معيب بعيب الانحراف بالسلطة إذ أن هناك هدف عام لكافة القرارات الإدارية هو تحقيق المصلحة العامة وهدف معين أو محدد قد يفرضه المشرع بالنسبة لبعض القرارات الإدارية يستفاد من طبيعة الاختصاص الممنوح لرجل الإدارة فلا يجوز له مجاوزة ذلك الهدف المخصص ولو كان دافعه متعلق بالمصلحة العامة^(٢٨) وهو ما يعرف بقاعدة تخصيص الأهداف والذي يعد إساءة استعمال الإجراءات إحدى صور خرق هذه القاعدة وذلك عندما تستخدم الإدارة إجراءات أو وسائل معينة لتحقيق غرض تملك تحقيقه ولكن بوسائل أخرى حيث تلجأ الإدارة إلى فرض عقوبة مقنعة على الموظف المخطئ^(٢٩). وعلى وفق ما سبق فأن الصعوبة التي يواجهها القاضي الإداري تتمثل في إثبات وجود عيب الانحراف بالسلطة في جانب الإدارة وهو عنصر نفسي داخلي يتعلق بمصدر القرار إذ كما ذكرنا سابقاً أن المظهر الخارجي للقرار الصادر من الإدارة يكون مشروعاً ومستوفياً لأركانه القانونية ولكن العيب الذي يعتريه يرتبط بالنواتيا الداخلية لمصدر القرار والهدف الخفي الذي تغياه وهو ما يحتاج الى بحث وتمحيص شديد^(٣٠). ولذلك نجد ان القضاء الإداري في مصر قد استعان ببعض الوسائل لإثبات الانحراف في استعمال السلطة والذي من إحدى تطبيقاته فرض العقوبات المقنعة ومن هذه الوسائل الاطلاع على ملف القضية المتضمن نص القرار والأسباب التي اوردها الإدارة لقرارها وايضاً ملف خدمة الموظف وسيرته الذاتية والاطلاع على الاوراق والظروف التي احاطت باتخاذ القرار وكذلك المراسلات والمناقشات الخاصة بذلك وعلى الرغم من تشدد مجلس الدولة المصري في اثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة الا انه يقيم الدليل على وجود هذا العيب من خلال الوقائع والظروف والملابسات التي رافقت اتخاذ القرار المطعون فيه لأنه عيب ملازم للسلطة التقديرية^(٣١) للإدارة ومن ثم يستطيع القاضي

ان يتدخل في تقدير مدى مشروعية أو حدود السلطة التقديرية للإدارة في تحقيق المصلحة العامة . أما عن موقف القضاء الإداري في العراق ممثلاً بمجلس الانضباط العام من الرقابة على الإجراءات الإدارية المتخذة من الإدارة كعقوبات مقنعة فأن هذا المجلس يعد فرض العقوبات المقنعة على الموظف وجه من اوجه الانحراف بالسلطة التقديرية للإدارة لأنها لا تستهدف من الإجراء المتخذ تحقيق المصلحة العامة وانما فقط معاقبة الموظف بغير الطرق والسبل التي حددها القانون وهذا ما اشار اليه المجلس في قضاء حديث له في القضية المرقمة (٥٥٣/انضباط/٢٠١٠) والصادر في ٢٩/٤/٢٠١٠ والذي ورد فيه ((..... وعند عطف النظر على موضوع القرار محل الاعتراض وجد المجلس ان المدعي يعمل طبيباً جراحاً في مستشفى ابن النفيس في بغداد واتصل به هاتفياً الطبيب المقيم في المستشفى نتيجة وجود حالات حرجة وخطرة ارسلت الى المستشفى بسبب تفجير ناتج عن اعمال ارهابية تستدعي وجوده وحضور الطبيب الجراح الاختصاص وهو الطبيب الخفر في ذلك اليوم ونتيجة لعدم حضوره قام المدعي عليه بإصدار أمر النقل المذكور وكذلك توجيه عقوبة الإنذار له وبالرغم من ثبوت تقصير واهمال المدعي واخلاله بواجبات وظيفته التي تعد من المهام والواجبات الانسانية والتي يفترض بالمدعي مراعاتها خاصة وان عامل الوقت هو موضوع اساسي في انقاذ الحالات المرضية المستعجلة فقد وجد المجلس بان النقل بهذه الكيفية من محافظة بغداد الى محافظة ذي قار بعيداً عن افراد عائلته وكون زوجته موظفة في مدينة بغداد وملاحظة سيرته الحسنة وكونه طبيب اختصاص يمكن الاستفادة منه في مكانه الطبيعي في محافظة بغداد فإنه يؤدي الى الاضرار به مادياً ومعنوياً وبذلك يخرج عن السلطة التقديرية للإدارة ولا يحقق المصلحة العامة التي يفترض تواجدها في الامر الاداري المذكور ويجعل من عملية النقل عقوبة مقنعة وكان المفترض من المدعى عليه ان يلجأ الى تشكيل لجنة تحقيقه وفرض احدي العقوبات الانضباطية

المناسبة عند تحقق شروطها القانونية وحيث ان الادارة تجاوزت سلطتها التقديرية لذا قرر المجلس بالاتفاق الغاء الامر الاداري الصادر عن المدعى عليه واعادة المدعي الى دائرته السابقة ...)) (٣٢) .

ونحن نرى ان هناك عناصر اخرى يمكن ان يستعين بها كذلك القاضي الإداري ويلحظها في تقدير الحالة المعروض أمامه وتسهيل مهمته في التوصل الى حقيقة الاجراء المطعون فيه كعقوبة مقنعة وهي : -

١. ان يلاحظ القاضي وجود مخالفة وظيفية صدرت عن الموظف الذي اتخذ بحقه الإجراء الاداري المطعون فيه بمناسبة ارتكابه لهذه المخالفة ، فلا مجال للبحث في وجود او عدم وجود العقوبة المقنعة الا عند وجود مسلك خاطئ صدر عن الموظف .

٢. ان يلاحظ القاضي مدى قيام الادارة بتشكيل لجنة تحقيقية في التصرف الخاطئ المنسوب الى الموظف اذ غالباً ما تفرض الادارة العقوبة المقنعة دون تشكيل لجنة تحقيقية فيما نسب اليه من مخالفة ومع ذلك فهو امر قابل لاثبات العكس فقد تتوصل اللجنة التحقيقية الى عدم فرض عقوبة صريحة على الموظف ومع ذلك تفرض الادارة العقوبة المقنعة عليه .

٣. ان يلاحظ القاضي مدى توفر عنصر تحقيق المصلحة العامة في الاجراء المتخذ من قبل الادارة والذي طعن فيه الموظف كعقوبة مقنعة أي النظر في مدى احترام الادارة لحدود سلطتها التقديرية في تحقيق المصلحة العامة فأذا كان الدافع من الإجراء المتخذ هو المعاقبة فهو خروج عن هذه الحدود وكذلك عن الإجراءات التي اوجب القانون ضرورة استيفائها في هذا الشأن.

الخلاصة

يمكننا في نهاية هذا البحث في موضوع العقوبات الوظيفية المقنعة التي تفرض على الموظف العام ان نوجز ما تم التوصل اليه من نتائج وتوصيات في هذا الشأن وكما يأتي :

اولاً : الاستنتاجات :

١. ان العقوبة المقنعة هي ذلك الاجراء الاداري المؤلم الذي تتخذه الادارة لمعاقبة الموظف المخطئ والاضرار به دون التصريح بذلك ودون اتباع الاجراءات والوسائل التي نص عليها القانون في هذا الشأن انحرافاً منها في استخدام السلطة ومجافاة للمصلحة العامة .

٢. ان العقوبة المقنعة تقوم على عنصرين اولهما عنصر موضوعي يتمثل في الاجراء الاداري المتخذ من قبل الادارة والذي يتعد فيه عن تحقيق الغاية المرجوة منه وهي المصلحة العامة وتستخدمه بدلاً عن ذلك كعقوبة للموظف اما العنصر الثاني فهو عنصر شخصي يتمثل في اتجاه نية من اتخذ الاجراء الاداري الضار بالموظف الى معاقبته عما صدر منه في مخالفة لواجبات وظيفته فلا نكون امام عقوبة مقنعة الا مع وجود مسلك خاطئ او مخالفة وظيفية صدرت عن الموظف .

٣. ان العقوبات المقنعة تتعدد وتتنوع في صورها مع تعدد وتنوع الاجراءات الادارية التي تستطيع الادارة اتخاذها ضمن صلاحياتها القانونية والتي تتحرف فيها عن المصلحة العامة ومن ابرزها شيوعاً وتطبيقاً للعقوبة المقنعة هو النقل المكاني او النوعي والندب والوقف الاحتياطي (سحب اليد) وغيرها من صور العقوبات المقنعة .

٤. تتميز العقوبات الوظيفية المقنعة عن العقوبات الصريحة او الشرعية في كون الاولى لم ينص عليها القانون على سبيل الحصر ولم يعترف بها كعقوبات صريحة يمكن ايقاعها بحق الموظف المخطئ ومن ثم تستطيع الادارة من

خلالها (العقوبة المقنعة) التخلص من جميع الضمانات والاجراءات القانونية التي اوجبها القانون عند فرض العقوبات الصريحة ، كذلك تتميز العقوبة المقنعة عن الاجراء الاداري في انها تتخذ من خلاله او متلبسة به أي بالاجراء الاداري ولكن تسيء الادارة استخدامه لغير ما شرع او خصص له وهو تحقيق المصلحة العامة حيث تستخدمه الادارة هنا كعقوبة خفية للموظف كما ان العقوبة المقنعة لا يمكن اتخاذها الا عند صدور خطأ من الموظف الذي اتخذت الادارة بحقه الاجراء الاداري في حين ان هذا الاخير لا تتخذه الادارة الا لتحقيق المصلحة العامة وليس كعقوبة للموظف سواء كان ذلك بمناسبة صدور خطأ من الموظف او انعدامه على وفق مقتضيات المصلحة العامة التي تملي عليها اتخاذها .

٥. ان الاختصاص القضائي بنظر الدعاوى المتعلقة بالعقوبات المقنعة في مصر ينعقد لمحاكم القضاء الاداري او المحاكم العادية بالنسبة لموظفي القطاع العام وذلك لان العقوبات المقنعة في الحقيقة قرارات إدارية متعلقة بإجراءات إدارية داخلية كقرارات النقل والندب او غيرها وهي لا تمثل جزاءات قانونية كما صرح بها المشرع المصري لتكون من اختصاص المحاكم التأديبية باستثناء حالة ماذا صاحب فرض العقوبة المقنعة فرض عقوبة صريحة الى جانبها فهنا تستطيع المحاكم التأديبية ان تنظر في العقوبة المقنعة بمناسبة نظرها في اصل الدعوى وهي العقوبة الصريحة ، ولاتوجد مثل هذه المشكلة في العراق حيث ان مجلس الانضباط العام كان ولا زال هو الجهة القضائية الوحيدة التي تحتكر النظر في الدعاوى المتعلقة بشؤون الموظفين في العراق ومن ثم ينعقد لها الاختصاص بنظر دعاوى مثل هذه العقوبات .

٦. ان رقابة القاضي الاداري على العقوبات المقنعة تنصب اساساً على ركن الغاية حيث يكون القرار الاداري المتضمن لعقوبة مقنعة سليماً من الناحية الخارجية في كافة اركانه ولكن يشوبه عيب داخلي هو عيب الانحراف في استخدام السلطة سواء بالابتعاد عن تحقيق المصلحة العامة او بمخالفة قاعدة تخصيص الاهداف التي قصدها وأرادها المشرع والتي من اوضح صورها الانحراف في الإجراءات الإدارية ، وهنا يجب على القاضي التمحيص والبحث عن النية الحقيقية لمصدر الإجراء الإداري المطعون فيه كعقوبة مقنعة وهي عنصر نفسي داخلي قد يصعب على القاضي إثباته ولذلك على هذا الأخير الاستعانة بوسائل وعوامل متعددة لاثبات هذا النوع من الانحراف حيث يمكنه مثلاً الاضطلاع على ملف القضية ونص القرار والأسباب التي اوردتها الادارة لقرارها وكذلك المراسلات والمناقشات التي رافقت اتخاذ القرار والاطلاع على ملف الموظف وسيرته الذاتية حتى يستجلي من كل الظروف والملابسات التي اكتنفت صدور القرار ما اذا كانت الادارة قد اتخذت الاجراء الاداري لتحقيق المصلحة العامة او لمعاقبة الموظف لان هذا العيب يكون ملازماً للسلطة التقديرية للادارة وهذا ما استقر عليه مجلس الانضباط العام في العراق بشأن هذا النوع من القرارات الإدارية حيث يعدها نوعاً من أنواع الخروج عن الحدود القانونية للسلطة التقديرية للإدارة فيتدخل القاضي هنا ليراقب مدى انصياع الإدارة لتحقيق المصلحة العامة عند ممارستها لهذه السلطة ومن ثم يحكم بالالغاء اذا وجد ان الادارة قد تجاوزت حدودها باتخاذ الاجراءات الادارية المعدة لتحقيق المصلحة العامة كعقوبة مستترة دون اتباع الاجراءات القانونية الصحيحة في هذا الشأن .

ثانياً : التوصيات :

١. تضمين قوانين الانضباط او التأديب الخاصة بالموظفين نصاً قانونياً صريحاً يقضي بعدم جواز فرض العقوبات الوظيفية المقنعة على الموظف العام مما قد يقلل من لجوء الرؤساء الإداريين الى فرض مثل هذه العقوبات.

٢. إلزام السلطات الإدارية بإجراء التحقيقات الأصولية مع الموظف في كل الأحوال التي يدعى فيها بارتكاب مخالفة وظيفية وعدم استثناء أي حالة منه تحت أي مبرر كان سيما وان مشرعنا العراقي قد فسح مثل هذا المجال في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ في المادة (١٠ - فقرة ٤) فاتخاذ الإجراءات التحقيقية الأصولية مع الموظف في كل حالة يخالف بها واجباته الوظيفية قد يقلل ايضاً من فرض العقوبات المقنعة بحقه سيما وان فرض هذه الاخيرة يكون غالباً دون اتخاذ الإجراءات التحقيقية الاصولية مع الموظف .

٣. على القاضي ان يلاحظ في اطار رقابته لوجود عقوبة مقنعة من عدمه في الدعوى المنظورة أمامه الاستعانة بعناصر معينة الى جانب ما ذكرناه سابقاً في الاستنتاجات وهي اولاً وجود خطأ ارتكبه الموظف اذ لا وجود لعقوبة مقنعة مع انتفاء المسلك الخاطئ للموظف وثانياً هل تم اتخاذ إجراءات تحقيقية في المخالفة المنسوبة للموظف اذ تلجأ الإدارة إلى فرض العقوبات المقنعة بدون اتخاذ هذا الإجراء في اغلب الأحوال. وثالثاً هل ان الإجراء المطعون فيه كعقوبة مقنعة قد استهدف المصلحة العامة ام معاقبة الموظف فقط .

وفي الختام نسأله تعالى التوفيق والسداد لما يحبه ويرضاه انه نعم المولى

ونعم النصير .

الهوامش

١. د. عماد صبري عطوه . الضمانات القانونية امام المحكمة التأديبية . دار النهضة العربية . القاهرة . بدون سنة طبع . ص١٦٩-١٧٠ .
٢. محمد ماجد ياقوت . شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة . منشأة المعارف . الاسكندرية . ٢٠٠٦ . ص ٥٨١ .
٣. حكمها الصادر في ٢٣ يونيه ١٩٥٦ - في الطعن رقم ١٤١ لسنة ٢ ق . نقلاً عن د. عماد صبري . مصدر سابق . ص ١٧٠ .
٤. د. نواف كنعان . النظام التأديبي في الوظيفة العامة . اثناء للنشر والتوزيع . عمان ، ٢٠٠٨ . ص ١٠٨ .
٥. عماد صبري . مصدر سابق . ص ١٦٨ .

٦. د. عبد العزيز عبد المنعم . ضمانات . التأديب في التحقيق . والمحكمة التأديبية . بدون محل طبع ، ٢٠٠٣ . ص ٢٥ .
٧. محمد ياقوت . مصدر سابق . ص ٥٨٢ .
٨. د. علي جمعة محارب . التأديب الاداري . في الوظيفة العامة . دار الثقافة . عمان ، ٢٠٠٤ . ص ١٩٥ .
٩. محمد ياقوت . مصدر سابق . ص ٥٨٣ .
١٠. عماد صبري . مصدر سابق . ص ١٧٢ وما بعدها .
١١. د. محمد ماجد . مصدر سابق . ص ٥٨٦ وما بعدها .
١٢. د. غازي فيصل . شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي . مطبعة العز . بغداد ، ٢٠٠١ . ص ٧١ - ٧٢ .
١٣. محمد ياقوت . مصدر سابق . ص ٥٨٧ .
١٤. انظر في تفاصيل موضوع سحب اليد او الوقف الاحتياطي جاسم كاظم كباشي . سحب اليد او الوقف عن العمل في الوظيفة العامة في التشريع العراقي والمقارن . رسالة ماجستير مقدمة الى جامعة بغداد / كلية القانون . ١٩٩٢ .
١٥. عماد صبري . مصدر سابق . ص ١٥٠-١٥١ .
١٦. د. محمد ياقوت . مصدر سابق . ص ٥٣٢ - ٥٣٣ .
١٧. د. نصر الدين سعدي خليل . تعدد السلطات التأديبية وآثاره . دار النهضة العربية . القاهرة ، ط ٢٠٠٩ . ص ٤٢٩ .
١٨. د. عماد صبري . مصدر سابق . ص ١٨٤ - ١٨٥ .
١٩. د. عماد صبري . مصدر سابق . ص ١٨٥-١٨٦ .
٢٠. انظر تفاصيل ذلك . د. علي محمد بدير وآخرون . مبادي واحكام القانون الاداري . دار الثقافة . بغداد ، ١٩٩٣ . ص ٣٦٣ .
٢١. علي حسين السعدي . مرشد المحامين والموظفين . مكتبة القانون المقارن . بغداد . ص ١١٥ وما بعدها ، من الجدير بالذكر ان قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ قد تم تعديله بقانون رقم (٢٥) لسنة ٢٠٠٨ باستبدال عبارة (القطاع الاشتراكي) بعبارة (القطاع العام) .
٢٢. د. علي محمد بدير وآخرون . مصدر سابق . ص ٣٦٥ .

٢٣. د. ماهر علاوي . الوسيط في القانون الاداري . وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ، ٢٠٠٩ . ص ٢٣٥ .
٢٤. عادل جابر الجوفي . الفساد الاداري وتطبيقاته في العراق . دار الفكر . بدون محل طبع ، ٢٠٠٩ . ص ١٠١ .
٢٥. اورد الحكمين المذكورين . علي السعدي . مصدر سابق . ص ٢٨ .
٢٦. المادة (١٥ /فقرة ثالثاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل .
٢٧. د. محمد علي جواد . مبادئ القانون الاداري . الجامعة المستنصرية ، ٢٠٠٢ . ص ٥٢ .
٢٨. د. عبد العزيز عبد المنعم . القرارات الادارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة . منشأة المعارف . الاسكندرية ، ٢٠٠٧ . ص ١٦٣ .
٢٩. د. عماد صبري . مصدر سابق . ص ٣١١ وما بعدها .
٣٠. د. طارق فتح الله . القضاء الاداري - دعوى الالغاء . دار النهضة العربية . القاهرة ، ٢٠٠٨ . ص ٢٠٣ .
٣١. د. عماد صبري . مصدر سابق . ص ٣١٤ وما بعدها .
٣٢. قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٠ . مطبعة الوقف الحديثة . بغداد . ص ٤١٣ وما بعدها .

المصادر

اولاً : الكتب القانونية

١. د. طارق فتح الله . القضاء الاداري - دعوى الالغاء . دار النهضة العربية . القاهرة ، ٢٠٠٨ .
٢. عادل جابر الجوفي . الفساد الاداري وتطبيقاته في العراق . مكتبة دار الفكر . بدون محل طبع ، ٢٠٠٩ .
٣. د. عبد العزيز عبد المنعم . ضمانات التأديب في التحقيق والمحكمة التأديبية . بدون محل طبع ، ٢٠٠٣ .
٤. د. عبد العزيز عبد المنعم . القرارات الادارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة . منشأة المعارف . الاسكندرية ، ٢٠٠٧ .

٥. د. علي جمعة م حارب . التأديب الاداري في الوظيفة العامة . دار الثقافة. عمان ، ٢٠٠٤ .
٦. علي حسين السعدي . مرشد المحامين والموظفين . مكتبة القانون المقارن. بغداد ، ٢٠٠٨ .
٧. د. علي محمد بدير واخرون . مبادئ واحكام القانون الاداري . دار الثقافة. بغداد ، ١٩٩٣ .
٨. د. عماد صبري عطوة . الضمانات القانونية امام المحكمة التأديبية . دار النهضة العربية . القاهرة . بدون سنة طبع .
٩. د. غازي فيصل . شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي . مطبعة العز . بغداد ، ٢٠٠١ .
١٠. د. ماهر علاوي الجبوري . الوسيط في القانون الاداري . وزارة التعليم العالي ، ٢٠٠٩ .
١١. د. محمد علي جواد . مبادئ القانون الاداري . الجامعة المستنصرية ، ٢٠٠٢ .
١٢. محمد ماجد ياقوت . شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة . منشأة المعارف . الاسكندرية ، ٢٠٠٦ .
١٣. د. نصر الدين سعدي جليل . تعدد السلطات التأديبية واثاره . دار النهضة العربية . القاهرة ، ٢٠٠٩ .
١٤. د. نواف كنعان . النظام التأديبي في الوظيفة العامة . اثناء للنشر والتوزيع. عمان ، ٢٠٠٨ .

ثانياً : الرسائل الجامعية

١. جاسم كاظم كباشي . سحب اليد او الوقف عن العمل في الوظيفة العامة في التشريع العراقي والمقارن . رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون في جامعة بغداد ، ١٩٩٢ .

ثالثاً : القوانين

١. قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل .
 ٢. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل .
- رابعاً : الاحكام القضائية
١. قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٠ . مطبعة الوقف الحديثة . بغداد .